

**Audience publique du 29 septembre 2020**

Recours formé par la société anonyme  
... SA, ...,  
contre deux décisions de la Commission de Surveillance du Secteur Financier  
en matière de législation relative au secteur financier

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 42041 du rôle et déposée le 30 novembre 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Benjamin Marthoz, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... SA, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le n° B ..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, tendant principalement à la réformation sinon subsidiairement à l'annulation de la décision du 27 juillet 2018 de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (« CSSF »), établissement public établi et ayant son siège à L-..., représenté par son comité directeur, ayant prononcé une amende administrative de ... euros à son encontre et ayant annoncé l'intention de publication de la décision de façon nominative sur son site Internet, ainsi que de la décision confirmative rendue par la CSSF le 25 octobre 2018, intervenue suite au recours gracieux introduit le 30 août 2018 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Laura Geiger, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, tous deux demeurant à Luxembourg, du 4 décembre 2018, portant signification à l'établissement public CSSF de la requête en réformation sinon en annulation à l'encontre des décisions sus-visées ;

Vu l'ordonnance du président du tribunal administratif du 14 décembre 2018, inscrite sous le numéro 42042 du rôle, rejetant la demande en obtention de mesures provisoires ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, en date du 4 mars 2019 pour compte de la CSSF ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Benjamin Marthoz, préqualifié, en date du 4 avril 2018 ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Albert Rodesch, préqualifié, en date du 6 mai 2019 pour compte de la CSSF ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions critiquées ;

Le juge rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Benjamin Marthoz et Maître Stéphane Sunnen, en remplacement de Maître Albert Rodesch, en leurs plaidoiries respectives.

---

La société anonyme de droit luxembourgeois ... SA, désignée ci-après par « la société ... », fut agréée par la CSSF en tant que professionnel du secteur financier (PSF) de support à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007 au titre d'opérateur de systèmes informatiques primaires du secteur financier et d'opérateur de systèmes informatiques secondaires et de réseaux de communication du secteur financier.

La société ... fit l'objet d'une inspection de la CSSF entre le 6 février et le 16 mars 2018, inspection qui révéla notamment 9 non-conformités (*Findings*) et déficiences réparties en 3 ...es et décrites comme suit :

- « A. *Déficiences concernant les obligations de gouvernance interne*
  - o *Finding I.A.1. - Nombre insuffisant de personnes responsables pour le management*
  - o *Finding I.A.2. - Non-conformité des règlements, procédures et descriptions de poste en interne*
  - o *Finding I.A.3. - Niveau peu élevé de communication avec la CSSF*
  - o *Finding I.A.4. - Preuves insuffisantes de la surveillance du management sur les activités quotidiennes*
  
- B. *Déficiences en matière d'obligations concernant l'externalisation*
  - o *Finding I.B.1. - Manque de contrôle et de supervision sur les activités externalisées*
  - o *Finding I.B.2. - Contrôle insuffisant au regard du secret professionnel et de la protection des données à caractère personnel*
  
- C. *Déficiences au regard des obligations en matière d'audit interne*
  - o *Finding I.C.1. - Manque de surveillance et de supervision sur la fonction d'audit interne par le conseil d'administration et par les personnes en charge du management*
  - o *Finding I.C.2. - Activité d'audit interne inadéquate*
  - o *Finding I.C.3. - Utilisation inappropriée de professionnels tiers en matière d'audit interne »*

Par courrier du 18 mai 2018, la CSSF informa la société ... des déficiences constatées et ainsi que, conformément au prescrit de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, dénommé ci-après « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », de son intention de retenir une double sanction, consistant à lui imposer une amende administrative pouvant aller jusqu'à 250.000 euros, en application de l'article 63(1) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, dénommée ci-après « la loi du 5 avril 1993 », et de publier la sanction administrative d'une façon nominative, en application de l'article 63-3(1) de la loi du 5 avril 1993, la CSSF ayant encore invité la société ... à prendre position sur ce courrier pour le 30 mai 2018.

Le délai accordé à la société ... ayant été prolongé par la CSSF, la société ... lui adressa sa prise de position par courrier du 4 juin 2018 ainsi que la preuve de l'adoption de certaines

mesures face aux déficiences constatées ainsi qu'un calendrier des autres redressements envisagés.

La société ... sollicita encore, dans son courrier, l'imposition d'une sanction modérée et proportionnée, et ce, tant au vu des comportements incriminés qu'au vu de la mise en œuvre des mesures destinées à remédier aux non-conformités relevées, ainsi que, soit la non publication de la sanction administrative potentielle, sinon à tout le moins la publication de la sanction d'une manière anonyme, et ce, afin d'éviter le préjudice disproportionné que lui causerait une publication nominative.

Par décision du 27 juillet 2018, notifiée par lettre recommandée à la société ... le 31 juillet 2018, la CSSF imposa à celle-ci une amende administrative de 125.000 euros, en application des articles 63 (1) et 63 (2) de la loi du 5 avril 1993 et l'informa de son intention de publier nominativement la décision de sanction sur son site internet, une fois la décision définitive et ce, pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 années, en application des articles 63 (2) et 63-3 de la loi du 5 avril 1993, ladite décision, à laquelle était encore jointe une annexe détaillant sur 18 pages les manquements constatés, étant libellée comme suit :

*« (...) We hereby refer to our letter dated 18 May 2018 (Ref.: OSI.18/84-ACU/JRO) and to your letters dated 4 and 6 June 2018 concerning our on-site inspection of ... S.A.'s (hereafter "...") operational risk and IT risk related to your IT environment, which we conducted between 6 February and 16 March 2018.*

*A. Non-compliance with professional obligations concerning the internal governance (see Section I of the appendix)*

*We hereby inform you of the final conclusions and the decisions taken by the CSSF with regard to the deficiencies of your Company as regards internal governance requirements.*

*Notwithstanding the explanations provided in your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, it is a matter of fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not comply with several professional obligations with regard to the implementation of a robust central administration and sound and prudent business management, and to internal governance arrangements as set forth in article 17 (2), article 19 (3), article 19 (4), article 19 (5), article 36 (1) and article 41 (1) of the law of 5 April 1993 on the financial sector as amended (hereafter the "LFS"), which are further specified in:*

- (i) Article 3 of the Circular IML 96/126 specifying the requirements related to the administrative and accounting organisation as set forth in article 17 (2) of the LFS (hereafter the "Circular IML 96/126"),*
- (ii) Articles 3, 4, 5.3, 5.4.1, 5.4.3, 5.4.7.a, 5.4.9.c, 5.4.9.d, 6.c, 6.d, and 8 of the Circular IML 98/143 (as amended) specifying the requirements related to the internal control as set forth in article 17 (2) of the LFS (hereafter the "Circular IML 98/143"),*
- (iii) Articles 182, 183, 187, 190, 191, 206, 207, 208 and 209 of the Circular CSSF 17/656 specifying the requirements related to the reliance on a third party for IT services as set forth in article 17 (2) of the LFS (hereafter the "Circular CSSF 17/656"),*
- (iv) Articles 3.3.2 of the Circular CSSF 06/240 (as amended) specifying the requirements related to outsourced technical services and interim services, the purpose of which is to provide details on the implementation of article 17 (2) of the LFS when a financial*

*professional relies on a third party for services likely to be subject to an authorisation as support PFS (hereafter the "Circular CSSF 06/240").*

*In the context of the aforementioned on-site inspection, we have identified multiple shortcomings. We have reviewed your comments and additional elements of information provided in your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018. Our assessment is detailed in Section I of the appendix.*

*As a consequence of the significant number of failings at the time of our inspection and taking into consideration your cooperation and your corrective action plans, our Commission has decided to impose on ... an administrative fine of 125,000 euros, according to article 63 (1) of the LFS stating that "legal persons subject to the supervision of the CSSF (...) may be punished by the CSSF in the event that they fail to comply with applicable laws, regulations, statutory provisions or instructions (...) and article 63(2) of the LFS, and in agreement with its statutory task of prudential supervision.*

*This amount is determined according to the findings observed in the present letter and the provisions of article 63-4 of the LFS.*

*For the payment of the administrative fine, please refer to the attached letter (ref. 2018-I53-12).*

*Following our assessment of the proportionality of the publication of the sanction, please note that the CSSF intends to publish this sanction on a nominative basis on our website for up to five years in accordance with articles 63, paragraph (2) and 63-3 of the LFS, after the time limit for bringing proceedings has expired.*

*A court action against this decision may be lodged with the Tribunal Administratif (Administrative Court) by an Attorney-at-law registered at the Bar of Luxembourg or at the Bar of Diekirch. This action must, under penalty of foreclosure, be filed within one month as from the notification of this decision.*

*B. Other deficiencies that need to be adequately addressed (see Section II of the appendix)*

*In the context of the aforementioned on-site inspection, we have identified multiple deficiencies. We have reviewed your comments and additional elements of information provided in your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018. Our assessment is detailed in Section II of the appendix.*

*Overall, your measures are not detailed enough to understand if the identified risks will be mitigated and this on a short term period. As a consequence, in accordance with articles 53 (1) and 59 (1) of the law of 5 April 1993 on the financial sector as amended:*

- 1. we summon you, all members of the Board of Directors, to come in our premises before 31 October 2018 and present us the action plan and the detailed progress made to address all identified deficiencies;*
- 2. we enjoin you to provide us with regular updates on the progress of the action plans related to our recommendations on a quarterly basis.*

*Please be advised that, in case you do not comply with the above measures within the specified deadline, the CSSF may impose a sanction such as a fine pursuant to article 63 of the LFS.*

*We also reserve the right to undertake further on-site inspections so as to verify whether adequate steps have been taken in that regard. (...) ».*

L'annexe à cette decision est de la teneur suivante:

**“Section I - Non-compliance with regulatory provisions**

**A. Deficiencies with regard to internal governance requirements**

***Finding I.A.1 - Insufficient number of persons responsible for the management***

*Out of the two authorized persons responsible for the management required by the LFS to determine the direction taken by the business of a support PFS, there is only one manager at ... since end of January 2018. In practice, the previous manager (Mr. ...) has left Luxembourg in September 2017 and has returned to the mother company of ... in France.*

*As part of management interviews during our inspection we understood that two months after the official resignation of the manager there is no plan to hire a new manager in order to comply with the LFS.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and provided an appropriate action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with Article 19 (3) of the LFS which specifies that "where authorisation is granted to a legal person, the persons [responsible for the management] must be at least two in number".*

***Finding I.A.2 - Inappropriate set of local policies, procedures and job descriptions*** *At the time of the inspection, no job descriptions were provided for the main administrative functions (e.g., managing director, finance controller, project delivery manager, run delivery manager, human resource business partner).*

*You provided the main job descriptions just after the on-site inspection. This point does not raise any comments from our side and is therefore no longer targeted by the current procedure.*

*There is no outsourcing policy, IT policy or IT system security policy validated by the board of directors of ... and taking into account the local regulation. This can be explained by the fact that a set of policies and procedures is inherited from the ... but it is not customized to the Luxembourg activities and regulation.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and provided an appropriate action plan.*

As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:

- Requirement 3 of the Circular IML 96/126 which mentions that Management shall ensure that an organization manual is drawn up comprising at least a set of procedures on administrative organization (see point 4.2.), accounting procedures (see 4.5.1) and a definition of the functions and related responsibilities (see point 4.1.). The details of this manual will depend on the type of activity and the complexity of the organizational structure. The management appoints one of its members who is in charge of the administrative and accounting organization and who assumes responsibility for the implementation of the policy and rules it has set in this area. In particular, he is responsible for drawing up the organization manual that he submits for approval to management prior to its implementation. He then oversees its correct application. (In the original French version of the Circular, "la direction veille à ce que soit établi un manuel d'organisation comportant au minimum un ensemble de procédures sur l'organisation administrative (voir point 4.2.), des procédures comptables (voir point 4.5.1) ainsi qu'une définition des fonctions et des responsabilités y attachées (voir point 4.1.). Le détail de ce manuel sera fonction du type d'activité et de la complexité de la structure d'organisation. La direction désigne un de ses membres qui est en charge de l'organisation administrative et comptable et qui assume la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique et des règles qu'elle a fixées dans ce domaine. Il est responsable en particulier de l'établissement du manuel d'organisation qu'il soumet, avant sa mise en application, à l'approbation de la direction. Il veille ensuite à son application correcte.")
- Requirement 187 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the outsourcing policy should consider the impact of outsourcing on the institution's business and the risks it faces. It shall include reporting requirements to which the service providers and control mechanism which the institution implements in this respect are subject from inception to the end of the outsourcing agreement."
- Requirement 190 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the institution shall implement an IT policy which covers all IT activities spread out among the institution and all the actors in the outsourcing chain. The IT organisation shall be adapted in order to integrate the outsourced activities to the proper functioning of the institution and the procedures manual shall be adapted accordingly."
- Requirement 191 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the IT system security policy of the institution should consider the personal security established by its subcontractor(s) in order to ensure the overall consistency."

In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provision:

Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm".

### **Finding I.A.3 Poor level of communication with the CSSF**

*... is not proactively communicating to the CSSF and requesting authorization in case of major changes.*

*First, the resignation of one of the persons responsible for the management (Mr. ...) was not communicated in advance to the CSSF but one month and a half after his official resignation. This information was received via an email sent by the person responsible for the management on 13th March 2018.*

*Then, some material activities were outsourced without requesting the authorization of the CSSF and some other activities already outsourced were modified without formally notifying the CSSF. For example:*

- The monitoring of storage and backup activities have been outsourced to ... .. in Italy in 2017;*
- Some IT Service Management activities have been outsourced to ... .. in Spain;*
- The accounting function and the related IT infrastructure, already outsourced to ... .. in France, were transferred to ... .. in Czech Republic in 2017;*
- The internal audit function, already outsourced to ... .. in the United Kingdom with the use of external experts from EY London, was transferred to ... .. in the United States with the use of external experts from PwC London in 2017.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and we also appreciate your willingness to henceforth collaborate and your transparency.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

- Article 19 (4) of the LFS which specifies that "any change in the [members of the bodies performing administrative, management and supervisory functions] shall be communicated in advance to the CSSF".*
- Article 19 (5) of the LFS which specifies that "granting the authorisation implies that the members of the management body or natural persons, where applicable, shall, on their own volition, notify in writing and in a complete, coherent and comprehensible form, to the CSSF any changes regarding the substantial information on which the CSSF based its investigation of the application for authorisation."*
- Requirement 182 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the institution which intends to outsource a material activity shall obtain prior authorisation from the CSSF".*
- Requirement 206 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "where the institution operates abroad by using services of professional intermediaries (even if they are part of the ... to which the institution belongs) or where it has branches or representative offices, any access by these intermediaries or representatives and employees of these offices and branches to its IT system in Luxembourg shall be approved by the CSSF."*

***Finding I.A.4 - Insufficient evidence of the management's oversight of the daily activities*** *There is no adequate internal control procedures and mechanisms on IT activities. The daily managers and the delivery managers of ... are not formally controlling the IT and security activities. For instance, there is no regular reporting, no Key Performance Indicators*

or no committees on the strategy, projects, IT risks, available human resources, information security, IT operations (change, incident, problem, patch, backup and job scheduling management), capacity planning and monitoring. We noticed that only five management ("MGT") meetings were formally held since January 2016 with the two daily managers but no meeting was held since one year, the last one was conducted in February 2017. In addition, IT performance as well as IT risks were not part of these MGT meetings.

In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and provided an appropriate action plan.

As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:

- Requirement 4 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the persons in charge of the daily management and authorised pursuant to Articles 7(2) and 19(2) of the law on the financial sector (hereinafter referred to as 'the management') have joint responsibility for the establishment of an internal control system as described hereinafter and its proper operation. The management sets down in writing the internal control system. This system relates to all areas of functioning of [...] the PFS, operational, administrative and accounting. The internal control is an integral part of the functioning of the bank or the PFS."
- Requirement 5.3 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the mission of a member of the management is not limited to the taking of business and operational decisions, but it also includes a control task. Thus, each member of the management controls personally and on a regular basis the activities or functions which fall within his direct responsibility. These controls are carried out based on data transmitted to him in this respect by the operational and administrative functions."

In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provisions:

- Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm".
- Article 36 (1) of the LFS which specifies that "each PFS other than an investment firm shall be bound by conduct of business rules to have sound administrative and accounting procedures, control and safeguard arrangements for electronic data processing, and adequate internal control mechanisms".

## **B. Deficiencies with regard to outsourcing requirements**

### ***Finding LB.1 - Lack of control and monitoring on outsourced activities***

... has outsourced many activities such as the internal audit function, some storage and backup monitoring activities and few IT service management activities without any control and monitoring.



*First, no due diligence activities are conducted prior to outsource in order to demonstrate that the outsourcing does not result in the relocation of the central administration. For instance, there is no detailed description of the services or activities to be outsourced, the expected results of the outsourcing and an in-depth evaluation of the risks of the outsourcing project as regards financial, operational, legal and reputational risks.*

*Then, many requirements are missing in the contractual agreements with outsourcing companies. More specifically, the contractual agreements for the activities outsourced within ... .. are formalized in Inter-Company Work Orders ("IWO") which are incomplete. As an illustration, IWOs do not detail :*

- *the nature of the services;*
- *the rights and the responsibilities of the parties*
- *the obligations such as the obligation for the external service provider to report any significant problem having an impact on the outsourced activities as well as any emergency situation;*
- *the communication means;*
- *the right-to-audit for ..., its supervisory authority and its statutory auditor.*

*This finding is in contrast with the information regularly communicated by ... to the CSSF: the descriptive report of ... states that "the nature of services, rights, obligations and responsibilities of [the] ... entities are formalized in Inter-Company Work Orders (IWO)" . Contingency plans and exit strategies have also not been defined in order to maintain continuity of the outsourced activities in case of disruption.*

*Finally, for the activities outsourced within the ..., there is no structured and formal process in place to effectively monitor these activities and manage the associated risks.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and provided an appropriate action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, of the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

- *Requirement 182 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "outsourcing should not result in non-compliance with the rules on central administration. The outsourcing institution shall in particular comply with the following requirements:*
  - *The institution shall retain the necessary expertise to effectively monitor the outsourced services or functions and manage the risks associated with the outsourcing;*
  - *The access of the CSSF, the réviseur d'entreprises agréé (approved statutory auditor) and the internal control functions of the institution to the information relating to the outsourced activities shall be guaranteed in order to enable them to issue a well-founded opinion on the adequacy of the outsourcing. This access implies that they may also verify the relevant data kept by an external partner and, in the cases provided for in national law, have the power to perform on-site inspections of an external partner. The aforementioned opinion may, where appropriate, be based on the reports of the subcontractor's external auditor."*

- *Requirement 183 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the outsourcing institution shall base its decision to outsource on a prior and in-depth analysis demonstrating that it does not result in the relocation of the central administration. This analysis shall include at least a detailed description of the services or activities to be outsourced, the expected results of the outsourcing and an in-depth evaluation of the risks of the outsourcing project as regards financial, operational, legal and reputational risks."*
- *Requirement 207 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "any outsourcing of activities, whether material or not, including the one carried out within the ... to which the institution belongs, shall be in line with a written policy requiring approval from the authorised management and including the contingency plans and exit strategies. Any outsourcing approval shall be the subject of an official and detailed contract (including specifications)."*
- *Requirement 208 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the written documentation should also provide a clear description of the responsibilities of the two parties as well as the clear communication means accompanied by an obligation for the external service provider to report any significant problem having an impact on the outsourced activities as well as any emergency situation."*
- *Requirement 209 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "the institutions shall take the necessary measures to ensure that the internal control functions have access to any documentation relating to the outsourced activities, at any time and without difficulty, and that these functions retain the possibility to exercise their controls."*

*In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provisions:*

- *Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm"*
- *Article 36 (1) of the LFS which requires that "each PFS other than an investment firm shall be bound by conduct of business rules to have sound administrative and accounting procedures, control and safeguard arrangements for electronic data processing, and adequate internal control mechanisms".*

***Finding IB.2 - Insufficient control with regards to professional secrecy and data protection***

*To manage/operate systems processing clients' confidential data, ... uses services from external service providers that do not hold a PFS license. These external service providers are either based in Luxembourg or they belong to the .... However, ... does not ensure that each external employee signed a Non-Disclosure Agreement (NDA). We have identified 43 external employees that did not sign a NDA mentioning the obligation of professional secrecy and the criminal proceedings incurred in case of violation (Refer to "Appendix A — List of external employees who did not sign a NDA" for the complete list of anomalies).*

*There are also no specific controls put in place by ... to limit the access to confidential data by an external service provider. External service providers are granted with permanent access including on clients' confidential data but there are no mechanisms in place to detect potential misuse and thus mitigate the risk of data leakage.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and provided an appropriate action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

- *Article 41 (1) of the LFS which requires that "members of the management body, the directors, the employees and the other persons who work for these natural and legal persons shall maintain secrecy of the information entrusted to them in the context of their professional activity or their mandate. Disclosure of such information shall be punishable by the penalties laid down in Article 458 of the Penal Code."*
- *Point 3.3.2 of the Circular CSSF 06/240 which mentions that "in general, a financial professional may resort to external employees who are not members of a support PFS staff to assist in tasks on its production systems which could include confidential data. The financial professional shall limit, as far as possible, the occasional access to confidential data really necessary to the performance of tasks and to make sure, through a signed document, that this personnel is aware of the obligation of professional secrecy to which he/she is subject in accordance with Article 41 of the Law whenever he/she is working for the Bank. The financial professional shall inform these employees of the criminal proceedings incurred in case of failure to respect the obligation of secrecy."*
- *Requirement 182 of the Circular CSSF 17/656 which mentions that "outsourcing should not result in non-compliance with the rules on central administration. The outsourcing institution shall in particular comply with the following requirements:*
  - *Data protection shall be guaranteed at all times;*
  - *The confidentiality and integrity of data and systems shall be controlled throughout the outsourcing chain. In particular, access to data and systems shall fulfil the principles of "need to know" and "least privilege", i.e. access is only granted to persons whose functions so require, with a specific purpose, and their privileges shall be limited to the strict necessary minimum to exercise their functions; "*

### **C. Deficiencies with regard to internal audit requirements**

#### ***Finding I.C.1 - Lack of oversight and supervision of the internal audit function by the board of directors and by the authorized management***

*The board of directors is not directing nor overseeing the internal audit function and activity. At least since 2016:*

- *The board did not approve the audit plan nor the audit charter;*
- *The board did not assess the sufficiency of human and material means committed to the internal audit nor the necessary skills of the internal auditors;*

- *The board was not formally informed of the state of the internal control;*
- *The board did not deliberate on the state of the internal control system, on the quality of the work carried out by the internal audit function and on the compliance with the legal and statutory provisions;*
- *The board did not pay particular attention to the way in which the authorized management has followed up the recommendations of the internal audit function.*

*There is no permanent internal audit function at ... and no measures are in place to ensure that internal audit activities are regularly conducted, for instance with an outsourcing contract. This explains why, during our on-site inspection, the authorized management discovered that the ... changed its internal audit subcontractor without informing the authorized management.*

*At least since 2016, the authorized management has not formally informed the board of directors on the state of the internal control. The yearly report on the state of internal control has not been formalized for the year ending 31 March 2017, the last one was prepared in August 2016 and was not in line with the regulation: neither the main observations and deficiencies observed by the internal audit function are described nor the corrective measures decided and the follow-up measures. This fact finding was already observed by the CSSF and mentioned in letters sent to ... on 13<sup>th</sup> August 2013 (Ref. SYS.13/330-CBL/JRO) and 18<sup>th</sup> May 2017 (Ref. S YS .17/172-ANW/JRO).*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and did not provide a detailed action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

- *Requirement 3 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the board of directors shall foster a positive attitude as regards the control within[...] the PFS and promote the development of structures in order to achieve this goal. Within the scope of its supervisory mission, it shall ensure, on a regular basis, that the [...] PFS has an adequate internal control system. [...] In case of non-delegation to an audit committee, the control mission as described under item 6, shall be carried out by the board of directors itself.*

*Without any audit committee at ... in Luxembourg, the following controls should be carried out by the board of directors itself (as explained in the requirement 3 of the Circular IML 98/143):*

- *Requirement 6.c of the Circular IML 98/143 which mentions that the board of directors "approves the audit plan set by management".*
- *Requirement 6.d of the Circular IML 98/143 which mentions that the board of directors "approves the audit charter" and that "it assesses whether the human and material means committed to the internal audit are sufficient. It makes sure that the internal auditors have the necessary skills and may decide on the measures to be taken in this respect".*

- *Requirement 6.d of the Circular IML 98/143 which mentions that the board of directors "takes note of the information on the state of the internal control provided by the management at least once a year".*
- *Requirement 6.d of the Circular IML 98/143 which mentions that the board of directors "deliberates regularly on the state of the internal control system; the quality of the work carried out by the internal audit department; the compliance with the legal and statutory provisions [...]".*
- *Requirement 6.d of the Circular IML 98/143 which mentions that the board of directors "pays particular attention to the way in which the management follows up the recommendations of the internal audit department".*
- *Requirement 5.4.1 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the management of each [...] PFS shall take the necessary measures in order for the institution to have an internal audit function on a permanent basis".*
- *Requirement 4 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the persons in charge of the daily management and authorised [...] have joint responsibility for the establishment of an internal control system. [...] The management informs at least once a year, in the form it deems most appropriate, the board of directors [...] on the state of the internal control. At the same time, it reports on the achievement of the objectives of the internal control, describes the means implemented and provides a summary of the main observations made, deficiencies observed, in particular by the internal audit department, the corrective measures decided and the effective follow-up of these measures."*
- *Requirement 8 of the Circular IML 98/143 which mentions that "every year, the institutions shall submit to the [CSSF] [...] the two following reports:*
  - *A written report of the management on the state of the internal control. This report addresses the realisation of the internal control objectives, describes the means implemented and summarises the main observations made, deficiencies observed, in particular by the internal audit department, the corrective measures decided and the effective follow-up of these measures.*
  - *A copy of the summary report on the controls carried out by the internal audit during the part financial year."*

*In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provisions:*

- *Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm".*
- *Article 36 (1) of the LFS which requires that "each PFS other than an investment firm shall be bound by conduct of business rules to have sound administrative and accounting procedures, control and safeguard arrangements for electronic data processing, and adequate internal control mechanisms".*

### ***Finding I.C.2 - Inadequate internal audit activity***

*There is no local audit charter defining the internal audit activity's purpose, authority, and responsibility. A ... audit charter exists but it is not applicable to Luxembourg. For instance, functions not present in Luxembourg are described in this charter such as the audit committee or the ethics and compliance office. The coordination of audit activities with external auditors is also detailed but not conducted in Luxembourg as well as the involvement of the CFO to develop the Annual Audit Plan which is mentioned but not locally performed.*

*An internal audit plan is formalized and annually reviewed but it is not formally approved by the management. The audit plan does also not cover all activities and functions of .... For instance, the following activities are not present in the audit plan and thus audited: regulatory compliance, IT services related to clients such as asset management, capacity management, patch management, logical access management and change management. This can be explained by the fact that the audit plan is not constructed based on an audit universe describing all activities, processes and departments of .... In addition, the internal audit function does not conduct an independent risk assessment on all activities to determine the frequencies of each audit. This explains why a low risk system is regularly audited including activities not performed by ...: change management, performance management, backup and recovery procedures of SoFie, a regulatory reporting tool externally hosted.*

*The internal audit plan does also not detail the time and human resources required to conduct each audit and the scope and objectives of each engagement. This finding was already observed by the CSSF and mentioned in letters sent to ... on 13<sup>th</sup> August 2013 (Ref. SYS.13/330-CBL/JRO) and 18<sup>th</sup> May 2017 (Ref. SYS.17/172-ANW/JRO).*

*The detailed files and work documents of the external experts tracing the controls carried out, the anomalies identified and the conclusions are not available in Luxembourg at .... The authorized management has also not established a procedure describing the follow-up of recommendations.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you confirmed the finding and did not provide a detailed action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

*Requirement 5.4.3 of the Circular IML 98/143 which mentions that "the audit charter is a document in which the objectives, powers and responsibility of the internal audit department, as described in this circular, are defined. The charter is drawn up on the basis of a proposal of the internal audit department, by the management and confirmed by the board of directors. The audit charter:*

- sets out the objective of the internal audit function;*
- defines the position of the internal audit department within the organisation;*
- confers the right of initiative to the internal audit department and allows it to review all the activities and functions of the institution including those of their branches abroad and subsidiaries in Luxembourg and abroad, to access all documents, materials, minutes of the consultative and decision-making bodies of the institution, to meet all the persons working in the institution, to the extent required to fulfil its mission;*

- *defines the responsibilities of the internal audit department and the nature of its works;*
- *lays down the communication lines of the conclusions that can be drawn from the control missions."*
- *Requirement 5.4.7.a of the Circular IML 98/143 which mentions that the purpose of the audit plan "is to cover all activities and functions within a reasonable timeframe, by taking into account both the risks posed by an activity or a function of the institution and the efficiency of the organisation and internal control in place for this activity or function", that "the plan is discussed with the management which shall approve it formally", that "the plan, which is adequately documented, sets out the objectives of each mission and the scope of the tasks to be executed, gives an estimate of the time and human and material resources necessary and assigns a frequency to each mission. The audit plan focuses on the risk of execution errors and the risk of fraud"*
- *Requirement 5.4.9.d of the Circular IML 98/143 which mentions that "the files and work documents of the external expert shall be kept five years in the Luxembourg institution in order to allow the institution to trace the controls carried out, the anomalies identified and the conclusions. The [CSSF] [...] as well as the réviseur d'entreprises shall have access to these files and documents as well as the control reports. The management establishes a procedure whereby the recommendations of the expert are to be implemented and within which timeframes. The person designated above verifies whether the recommendations are followed effectively and informs the management about this on a regular basis."*

*In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provisions:*

- *Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm".*
- *Article 36 (1) of the LFS which requires that "each PFS other than an investment firm shall be bound by conduct of business rules to have sound administrative and accounting procedures, control and safeguard arrangements for electronic data processing, and adequate internal control mechanisms".*

### ***Finding I.C.3 - Improper use of professional third parties for internal audit***

*In Luxembourg ... has outsourced its internal audit function to ... which is then using external experts from PwC London since end of 2017 and EY London before that. However, ... has no written mandate describing the use of these external experts and the professional competence of these providers was not assessed. The external service providers (e.g., ..., EY and ..., EY) have not signed a non-disclosure agreement in which they agree to protect confidential information with a reference to Article 41 of the LFS as well as information regarding the criminal proceedings incurred in case of failure to respect the obligation of secrecy as defined in article 41 (1) of the LFS.*

*In your letter dated 4 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you did not reply to the finding and did not provide a detailed action plan.*

*As a consequence, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company failed to comply with:*

- *Requirement 5.4.9.c of the Circular IML 98/143 which mentions that "the use of an external expert shall be based on a written mandate which shall take account of all the internal audit principles referred to above. In particular, the management will select the expert by taking into account his professional competence as well as the nature and diversity of the activities carried out by the institution. The written mandate sets the responsibilities of the expert by referring to the principles of this circular. Pursuant to this mandate, the experts shall be subject to professional secrecy as defined in Article 41 of the law on the financial sector. They may have access to all the data on the activities of the institution as regards both the assets and liabilities, by taking into account, within the framework of the organisation of their work, that they may incur the sanctions provided for in Article 458 of the Criminal Code if they disclose information subject to professional secrecy."*

*In conclusion, it is a fact that, at the time of our on-site inspection, your Company did not respect the following legal provisions:*

- *Article 17 (2) of the LFS which specifies that "a PFS other than an investment firm shall produce evidence that it has a sound administrative and accounting organisation and adequate internal control procedures. The administrative and accounting organisation and internal control procedures shall be comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the activities of a PFS other than an investment firm".*
- *Article 36 (1) of the LFS which requires that "each PFS other than an investment firm shall be bound by conduct of business rules to have sound administrative and accounting procedures, control and safeguard arrangements for electronic data processing, and adequate internal control mechanisms".*

## **Section II - Other deficiencies**

### **A. Deficiencies with regard to remote access**

#### ***Finding II.A.1 - Unrestricted and unsecured remote access***

*Remote access is not sufficiently secured to protect ... environment and clients' data since too many users have such connections including some with privileged access rights and given the fact that appropriate security mechanisms are not implemented to protect these connections.*

*First, ... allows at least 193 persons to remotely connect to its information system permanently and with the same access rights as if they were in the office. This includes:*

- *the 130 employees of ... in Luxembourg;*
- *63 external employees either from ... or other external service providers.*

*Thus, these persons can access to ... environment from abroad without any specific control. Privileged access rights are also granted to approximately 60 ... employees, four*



employees of ... Italy on the storage and backup systems and another employee from ... Spain on a resource access tool (i.e., ...).

For their own employees, ... justifies that remote access is needed to enable employees to work from home. For external employees, ... considers that remote access is necessary to provide clients' services. However, ... never asked the authorization of the CSSF for such type of outsourcing. In addition, no control has been implemented to detect potential misuse. Therefore, ... is not able to mitigate the risk of misuse of privileged user accounts.

Additionally, these remote connections are currently allowed using a single factor authentication since mid-2017 (i.e., with a user id and a password only) but not with a two-factor authentication (e.g., one-time password with a token). This strong authentication mechanism was deactivated due to IT instabilities but will not be reactivated soon as ... is waiting for a new version of an IT component. This significantly increases the risk of cyberattack.

**Identified risk:**

Without any access restrictions and without appropriate security mechanisms, remote attackers might gain full control over the systems/data, including client's environment and confidential data.

**Regulatory references:**

Requirement 188 of the Circular CSSF 17/656 states that "outsourcing should not result in non-compliance with the rules on central administration. The outsourcing institution shall in particular comply with the following requirements: Data protection shall be guaranteed at all times; "

Requirement A of the chapter 2 of the Circular CSSF 17/656 states that "support PFS[...] may, for their services of system operators, rely on infrastructures belonging to their ..., on the condition that the services provided by the ... or their subcontractors, if any, are limited to those requiring a physical presence on these infrastructures and excluding any management of systems containing data and processing to be carried out by the support PFS. Infrastructure shall mean the IT resources that are necessary to host the systems and data under the management of the OSIP or OSIS. In this case, the support PFS shall, in particular, ensure they have permanent control over the actions taken by the ... for their account. Where this outsourcing involves the presence on the infrastructure concerned of information subject to the professional secrecy of their financial professional customers, and in particular, if the information relates to the final customers of the financial professionals, the support PFS shall be required to obtain the approval of the financial professionals concerned before outsourcing."

**Leading practice reference:**

COBIT 5, DSS05.04 mentions to "ensure that all users have information access rights in accordance with their business requirements".

**Actions required:**

1. Apart from limited and exceptional access in case of emergency, remove all remote accesses.
2. Design appropriate security mechanisms and controls for remote connections.
3. Assess users' needs for remote connections based on least privilege (i.e., need-to-have and need-to-know principles) and define specific profiles accordingly.
4. Implement a workflow with a validation to request the temporary use of the privileged user accounts and monitor the actions realised remotely.
5. Before activating the secured and restricted remote access functionality, ask the authorization to the CSSF with supporting evidences.

**CSSF assessment:**

In your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you provided a partially appropriate action plan.

Some measures are described to address the actions required; mainly by implementing a new remote access solution (SDSA) for ... users connecting on the main client's environment only. However, the committed timetables and the description of the security mechanisms are unclear. We also understood that another solution might be implemented to replace SDSA by end of 2018 (i.e., SSN), but we did not receive a detailed action plan. At this time, the unrestricted and unsecured solution is still in place and there is no detailed action plan to address the actions required #1, 3 and 4.

**B. Deficiencies with regard to user access management**

***Finding II.B.1 - Inappropriate management and uncontrolled use of privileged user accounts***

For their day-to-day activities, the IT employees of ... use high privileges on the infrastructure layer (network, database or operating system). However, such privileged access rights are not sufficiently restricted and are not controlled. For instance, out of three systems reviewed, eight inadequate privileged user accounts were identified during our limited review:

- Five on the system managing the virtual infrastructure ...;
- Two on the resources access tool ...;
- One on an Oracle database of the order book system ... which stores confidential data.

This can be explained by the fact that there are no specific processes to manage and control user accounts including privileged ones, except for the Active Directory. Furthermore, no recertification of user accounts and access rights is regularly conducted for all critical systems used by .... Only the privileged user accounts of the Active Directory are reviewed twice a year.

**Identified risk:**

With inappropriate access, fraudulent/unauthorized activities or errors might be performed by employees on the client data.

### **Regulatory reference:**

*Requirement 203 of the Circular CSSF 17/656 states that "in case of IT service provision via telecommunication, the institution shall ensure that: sufficient safeguards are taken in order to avoid that non-authorized persons access its system. The institution shall, in particular, make sure that telecommunications are encrypted or protected through other available technical resources likely to ensure the security of communication."*

### **Leading practice references:**

*The paragraph 9.2.2 of the ISO/IEC 27001:2013 stipulates that "a formal user access provisioning process shall be implemented to assign or revoke access rights for all user types to all systems and services", the paragraph 9.2.3 that "the allocation and use of privileged access rights shall be restricted and controlled" and the paragraph 9.2.5 that "asset owners shall review users' access rights at regular intervals". ISO/IEC 27002:2013 states (9.2.5) that "authorizations for privileged access rights should be reviewed at more frequent intervals".*

### **Actions required:**

- 1. Correct the observed anomalies on ..., ... and the Oracle database.*
- 2. Design appropriate processes and controls to manage user access.*
- 3. Limit the use of privileged user accounts for day-to-day activities on systems, databases and operating systems by reducing access rights based on least privilege (i.e. need-to-have and need-to-know principles).*
- 4. Implement a frequent review of users' access rights on infrastructure components (system, database and operating system) and a more frequent review on privileged access rights.*

### **CSSF assessment:**

*In your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you provided an inappropriate action plan.*

*Adequate measures are described to address the action required #1 (removal of the observed anomalies) but there is no detailed action plan to address the actions required #2, 3 and 4. Committed timetables are also not clear for each action required.*

### **Finding II.B.2 Uncontrolled management of a resources access tool**

*To access to the IT environment of the main ... client, the resources access tool ... is used. In contrast with the CSSF regulation, an employee from ... Spain (user Id: ...) is granted with permanent privileged access rights on this tool without any preventive or detective control in place to detect potential unauthorized changes or activities. In this context, ... does not have full control over its resources.*

### **Identified risk:**

*With inappropriate access, fraudulent/unauthorized activities might be performed or confidential data subject to professional secrecy might be stolen by an external employee without any control to prevent or detect this.*

### **Regulatory reference:**

*The Circular CSSF 13/554 mentions that "Financial Institutions in Luxembourg, [...] must always have permanent full control over the resources under their responsibility and the corresponding accesses to these resources, primarily for compliance and governance reasons and secondly to protect confidential data subject to professional secrecy" and "the CSSF requires the implementation of a preventive control".*

### **Actions required:**

- 1. Remove the privileged access rights of the external user on ....*
- 2. Design appropriate preventive controls to manage ....*
- 3. Assess users' needs to manage ... based on least privilege (i.e., need-to-have and need-to-know principles) and define specific profiles accordingly.*
- 4. Before granting privileged access rights to an external employee on a resources access tool, ask the authorization to the CSSF with supporting evidences.*

### **CSSF assessment:**

*In your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you provided an inappropriate action plan.*

*Adequate measures are described to address the action required #1 (removal of the privileged access rights of the external user) but there is no detailed action plan to address the actions required #2, 3 and 4. Committed timetables are also not clear for each action required.*

### **C. Deficiencies with regard to password management**

#### **Finding II.C.1 — Poor security of password settings**

*The password settings on Oracle database level and ... are weak. For instance, the password change frequency is not enforced, passwords are not always securely stored in a vault, complexity requirements are not defined and the minimum password length is only at six digits even for privileged user accounts.*

*Given the issues listed above, this also shows that ... does not perform regular controls to verify compliance with the main client's security policy.*

### **Identified risk:**

*Due to weak password settings, insiders or attackers might gain unauthorized access to information systems and confidential data.*

### **Leading practice references:**

*ISO/IEC 27002:2013 stipulates (9.2.3) that "for generic administration user IDs, the confidentiality of secret authentication information should be maintained when shared (e.g. changing passwords frequently and as soon as possible when a privileged user leaves or changes job, communicating them among privileged users with appropriate mechanisms)".*

*ISO/IEC 27002:2013 stipulates (9.4.3) that "a password management system should [...] enforce a choice of quality passwords [and] enforce regular password changes and as needed".*

***Actions required:***

- 1. Configure passwords for generic and nominative user accounts on application, database and operating system level in line with best practices and the requirements of the main client's security policy. Where it is not feasible to technically enforce password requirements, formalize the exceptions and have the Information Security Officer perform a risk analysis.*
- 2. Securely change the passwords of administrators' accounts just after their use.*
- 3. Implement a regular control to ensure that appropriate password policies are configured in applications, databases and operating systems.*

***CSSF assessment:***

*In your letters dated 4 and 6 June 2018 and during the meeting held in our premises on 2 July 2018, you provided a partially appropriate action plan.*

*Some measures are described to address the action required #1 (removal of the observed anomalies for Oracle) but not all applications, databases and operating systems are covered by the action plan and not all client's requirements are followed. For instance,*

- an "account lockout threshold" of 15 min is mentioned in your letter dated 6 June 2018 despite the fact that your main client requests a maximum of five attempts before an account is locked out (Rule IAH-12). This rule corresponds to the number of invalid logon attempts that are allowed before an account is locked out.*
- an "account lockout duration" of 15 min is mentioned in your letter dated 6 June 2018 despite the fact that your main client do not want an automated unlock of accounts, or of least after the performance of a risk analysis and the approval of the Information Security Officer (Rules IAH-12 & IAH-54). This rule corresponds to the number of minutes that a locked-out account remains locked out before automatically becoming unlocked.*

*Moreover, there is no detailed action plan to address the actions required #2 and 3. Committed timetables are also not clear for each action required. »*

*Par courrier de son mandataire du 30 août 2018, la société ... introduisit un recours gracieux contre la décision du 27 juillet 2018.*

*Par décision du 25 octobre 2018, la CSSF rejeta le recours gracieux en les termes suivants :*

*« (...) Nous nous référons à notre courrier du 27 juillet 2018 (réf. : OSI.18/36) relatif à la décision administrative individuelle de la CSSF à l'égard de la société ... S.A., ainsi qu'à votre courrier du 30 août 2018 (réf. : 8012419) relatif à votre demande de recours gracieux contre cette décision.*

*Suite à l'analyse de votre demande, nous vous informons que nous maintenons la décision formulée dans notre courrier du 27 juillet 2018. (...) »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 30 novembre 2018, inscrite sous le numéro 42041 du rôle, la société ... a fait déposer un recours en réformation, sinon en annulation dirigé contre la décision initiale du 27 juillet 2018 précitée, ainsi que contre la décision confirmative précitée du 25 octobre 2018.

Par requête déposée en date du même jour, inscrite sous le numéro 42042 du rôle, la société ... a sollicité, dans l'attente de la décision sur le mérite de son recours au fond, l'obtention de l'effet suspensif « *jusqu'à ce que le Tribunal administratif ou la Cour administrative ait définitivement statué sur le recours au fond dirigé contre la même décision* » et l'instauration de plusieurs mesures de sauvegarde à l'encontre des prédites décisions, demandes qui ont été rejetées par ordonnance présidentielle du 14 décembre 2018.

Etant donné que tant l'article 63, paragraphe (2) dernier alinéa que l'article 63-5 de la loi du 5 avril 1993 disposent que le tribunal administratif siège en tant que juge du fond dans le cadre d'un recours introduit à l'encontre d'une décision de la CSSF qui prononce une sanction administrative ou prend une autre mesure administrative en vertu des articles 63-1, 63-2 et 63-2bis, le tribunal est compétent pour statuer en la présente matière en tant que juge du fond, de sorte que seul un recours en réformation a utilement pu être introduit à l'encontre des décisions déferées. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

Le recours en réformation est encore recevable pour avoir été par ailleurs, introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours et après avoir repris les faits et rétroactes tels que décrits plus en avant, tels que recadrés dans son mémoire en réplique, la société ... soulève tout d'abord un moyen tenant à la légalité externe des décisions déferées et tiré de l'absence de communication intégrale du dossier administratif au sens de l'article 11 du règlement du 8 juin 1979. Il échet cependant de constater que suite au dépôt par la CSSF dans le cadre de son mémoire en réponse de deux classeurs comprenant 52 pièces, la demanderesse n'a, dans le cadre de son mémoire en réplique, ni allégué que le dossier ainsi versé ne serait pas complet, ni jugé nécessaire de solliciter de la part du tribunal de céans l'autorisation de produire un mémoire supplémentaire, de sorte que ce moyen est à rejeter pour perte d'objet.

En droit, elle établit une distinction entre les moyens ayant trait à (i) l'amende d'ordre et ceux relatifs à (ii) la décision de publication de la décision de la CSSF.

En ce qui concerne l'amende d'ordre, elle soulève tout d'abord un moyen tenant à la légalité externe de la décision et tiré de la violation des articles 6, 7 et 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ainsi que de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, en soutenant que lesdites dispositions imposeraient une obligation de motivation et de justification d'une décision imposant une sanction administrative. Or, selon elle, la seule justification fournie par la CSSF ne serait pas de nature à expliquer de quelle manière les critères de l'article 63-4 précité auraient été appliqués voire pris en considération.

Dans son mémoire en réplique, elle réfute, point par point, la position de la CSSF quant à son argumentation relative aux critères posés par l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 pour conclure, en s'appuyant sur la pratique administrative de l'autorité belge compétente en matière de régulation, qu'une décision imposant une sanction administrative « *[devrait] être effectivement motivée afin de correspondre aux obligations de spécialité et de personnalisation des sanctions proposées* ».

La CSSF conclut au rejet du moyen pour ne pas être fondé au motif que la décision fournirait une motivation détaillée des non-conformités et des défaillances dont la demanderesse se serait rendue coupable de la page 4 à la page 22 de la décision, motifs qui auraient, en tout état de cause, été communiqués préalablement à la demanderesse au cours de la procédure non contentieuse. Elle indique encore que la jurisprudence aurait consacré le principe suivant lequel il serait loisible à l'administration de produire ou compléter les motifs devant le juge administratif, qui serait de surcroît autorisé à compléter la motivation d'une décision par l'ajout de motifs se dégageant de la loi ou des éléments du dossier.

Il échet de rappeler que les articles invoqués par la demanderesse sont les suivants :

Aux termes de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux. La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle:*

- *refuse de faire droit à la demande de l'intéressé;*
- *révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit;*
- *intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle;*
- *intervient après procédure consultative, lorsqu'elle diffère de l'avis émis par d'organisme consultatif ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale.*

*Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs. L'obligation de motiver n'est pas imposée lorsque des raisons de sécurité extérieure ou l'intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes. ».*

L'article 7 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dispose comme suit : « *Lorsque la décision doit être motivée, les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courent qu'à partir de la communication des motifs. ».*

L'article 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est rédigé comme suit : « *Toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication des éléments d'informations sur lesquels d'Administration s'est basée ou entend se baser. ».*

Finalement, il ressort de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 que « *Lorsque la CSSF détermine le type de sanctions administratives ou autres mesures administratives et le niveau des sanctions pécuniaires administratives, elle tient compte de toutes les circonstances, et notamment, le cas échéant:*

- a) *de la gravité et de la durée de l'infraction ;*
- b) *du degré de responsabilité de la personne physique ou morale responsable de l'infraction ;*
- c) *de la situation financière de la personne physique ou morale responsable de l'infraction, telle qu'elle ressort, par exemple, du chiffre d'affaires total de la personne morale en cause ou des revenus annuels de la personne physique ;*
- d) *de l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées par la personne physique ou morale responsable de l'infraction, dans la mesure où ils peuvent être déterminés ;*

- e) *des préjudices subis par des tiers du fait de l'infraction, dans la mesure où ils peuvent être déterminés ; )*
- f) *du degré de coopération avec la CSSF dont a fait preuve la personne physique ou morale responsable de l'infraction ;*
- g) *des infractions antérieures commises par la personne physique ou morale responsable de l'infraction ;*
- h) *des conséquences systémiques potentielles de l'infraction.*
- i) *des mesures prises par la personne responsable de la violation pour éviter sa répétition. ».*

A titre liminaire et quant à l'argumentation, basée sur l'article 7 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, selon laquelle l'absence de motivation d'une décision ne saurait faire courir le délai de recours, force est de relever qu'il n'est pas contesté que la requête introductive d'instance a été déposée dans le délai légal, tel que cela a été retenu ci-avant au niveau de la recevabilité du recours, de sorte que ce volet du moyen est dès lors à rejeter pour défaut de pertinence.

En ce qui concerne ensuite le volet du moyen basé sur une violation de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, il échet de relever que cet article, tel que précité, ne comporte pas une obligation formelle de motivation à charge de la CSSF, mais fournit des critères, d'ailleurs non exhaustifs et non cumulatifs, permettant à cette dernière d'évaluer le type ainsi que le niveau de sanction à prononcer dans le cadre de son activité de surveillance prudentielle. Il s'ensuit que ces critères sont à analyser, le cas échéant, dans le cadre d'un examen de la légalité interne de la décision et non dans le cadre de la légalité externe, de sorte que ce volet du moyen tenant à une motivation insuffisante est à écarter.

Quant à une prétendue violation de l'article 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, force est de relever que la partie demanderesse reste en défaut d'établir qu'elle aurait fait usage de son droit y consigné, de sorte qu'il ne saurait être reproché à la CSSF de ne pas avoir fait, le cas échéant, droit à une telle demande.

En ce qui concerne finalement le volet du moyen tenant à une violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, force est de relever que nonobstant le constat que la décision déférée du 27 juillet 2018 ne compte pas parmi les décisions visées par cet article, c'est à juste titre que la CSSF soutient que sa décision est suffisamment motivée au regard des exigences en la matière.

En effet, s'il est vrai qu'en vertu de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux et elle doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, notamment lorsqu'elle intervient sur recours gracieux, il convient cependant de souligner que l'article 6 précité n'impose pas une motivation exhaustive et précise, seule une motivation « *sommaire* » étant expressément exigée.

En l'espèce, force est de constater que la décision du 27 juillet 2018 ne fournit non seulement la base légale sur laquelle elle se fonde, à savoir les articles 63 et 63-4 de la loi du 5 avril 1993, mais également, tel que précisé dans son annexe, sur 18 pages, les 9 catégories de manquements aux dispositions réglementaires constatés ainsi que les éléments de faits sous-jacents à ces infractions.



La hauteur de l'amende est encore justifiée notamment par le nombre élevé de manquements constatés, la coopération de la partie demanderesse avec la CSSF, sa réactivité, ainsi que la nature des infractions constatées.

Il s'ensuit que la partie demanderesse ne saurait faire valoir une insuffisance de motivation à cet égard, d'autant plus, tel que relevé à bon droit par la CSSF, les motifs ont encore valablement pu être précisés en cours d'instance, permettant tant à la partie demanderesse qu'au tribunal d'exercer son contrôle d'opportunité et de légalité des décisions déferées.

Le moyen de défaut de motivation afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Quant à la légalité interne de la décision dans son volet portant sur l'amende d'ordre, la demanderesse soutient successivement que la CSSF aurait violé sinon fait une mauvaise application de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, qu'elle aurait fait une erreur manifeste d'appréciation caractérisée par un excès sinon un détournement de pouvoir et que la sanction administrative qu'elle aurait prononcée aurait été inadéquate voire aurait fixé un montant disproportionné de l'amende.

Au titre de la violation sinon de la mauvaise application de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, elle donne ainsi à considérer, quant aux critères établis par cet article, que les infractions relevées auraient été d'une gravité limitée et qu'elle y aurait remédié avant la date de l'adoption de la décision de la CSSF ; qu'elle aurait assumé ses responsabilités en adoptant des mesures pour remédier aux infractions ; qu'elle estime que sa situation financière aurait primé dans l'analyse des critères faite par la CSSF pour fixer le montant de l'amende ; qu'elle n'aurait obtenu aucun gain du fait des états infractionnels relevés à un instant « t » par la CSSF ; qu'aucun tiers n'aurait subi de préjudice du fait des états infractionnels relevés à un instant « t » par la CSSF ; qu'elle aurait loyalement coopéré avec la CSSF ; qu'elle n'aurait commis antérieurement aucune infraction et que les états infractionnels n'auraient eu aucune conséquence systémique même potentielle. Elle s'interroge encore sur le fait de savoir si ce seraient les éléments qu'elle aurait communiqués dans le cadre de sa prise de position du 4 juin 2018 « *qui [auraient] pu être reconnus comme valables pour entrer dans l'évaluation faite par la CSSF ou bien l'un ou l'autre pris séparément ?* » et « *qui [auraient] conduit la CSSF à n'imposer « que » une amende de 125.000 euros* » alors que l'amende encourue était de 250.000 euros.

Dans son mémoire en réplique, elle conteste la position de la CSSF qui considère qu'au jour de l'adoption de la décision, il n'aurait été remédié qu'à une seule déficience sur huit. Elle critique encore la CSSF pour avoir tenté de déformer ses arguments et de les détourner de leur signification. Ainsi, si elle soutient certes n'avoir jamais affirmé qu'il aurait été remédié à toutes les déficiences au jour de la prise de décision initiale, soit le 27 juillet 2018, elle relève néanmoins qu'à la date de la décision confirmative de la CSSF du 25 octobre 2018, elle aurait adopté des mesures idoines pour corriger d'autres manquements dont la CSSF aurait dû tenir compte. Elle reproche ensuite à la CSSF de ne pas justifier la motivation sous-jacente à l'importante gravité des infractions. Elle indique que les membres du conseil d'administration concernés et qui auraient été en fonction au moment de l'intervention, n'auraient pas été en charge de la gestion journalière et que la CSSF n'aurait jamais formulé la demande expresse de les rencontrer. Elle critique la CSSF en ce que cette dernière formule tant un jugement de valeur quant à la qualité des documents qu'elle aurait remis et qui n'aurait pas atteint le niveau de qualité attendu par la CSSF que des reproches quant à la formulation de certains documents et à la survenance des événements qui se seraient produits postérieurement à la décision de la

CSSF du 27 juillet 2018. Ainsi, elle critique la CSSF qui ne saurait, selon elle, justifier sa décision confirmée purement et simplement le 25 octobre 2018 par la survenance d'éléments qui seraient intervenus postérieurement auxdites décisions et n'auraient donc pas été matérialisés au jour de leur adoption. La partie demanderesse insiste sur le fait qu'elle aurait pris ses responsabilités et aurait poursuivi les actions qu'elle aurait mises en œuvre pour remédier aux situations infractionnelles, tout en s'investissant dans une coopération loyale et intégrale avec la CSSF, ce que cette dernière reconnaît. Elle soutient encore qu'il ressortirait du dernier rapport de suivi daté au 30 janvier 2019 que l'ensemble des « *Findings* » identifiés dans le cadre de la procédure de sanction auraient fait l'objet d'une mesure de remédiation et elle en veut pour preuve que le message de clôture de la CSSF lors de cette réunion du 30 janvier 2019 aurait été d'affirmer que « ... » aurait été « *on track* » et d'annoncer qu'elle envisagerait de supprimer les réunions trimestrielles de suivi, ce qu'elle aurait déploré en soulignant le succès de la collaboration et sa disposition à tenir des réunions à un intervalle plus éloigné que trois mois, ce qui aurait été acquiescé par la CSSF par la proposition de tenir une réunion en juin 2019. Elle réitère son argument selon lequel elle n'aurait obtenu aucun gain du fait des états infractionnels relevés à un instant « t » par la CSSF et reproche à la CSSF d'avoir allégué qu'elle aurait « *donc nécessairement tiré un avantage, même indirect, de ces défaillances* », sans corroborer cette allégation par un élément de preuve. Elle réaffirme encore qu'aucun tiers n'aurait subi de préjudice du fait des états infractionnels relevés à un instant « t » par la CSSF, tout en insistant sur le fait qu'il ne lui appartiendrait pas de prouver un fait négatif mais qu'il relèverait bien de la CSSF de prouver que des tiers auraient subi un préjudice afin de prendre, le cas échéant, cette circonstance en considération pour motiver sa décision, ce qui ne ressortirait ni de la décision, ni des motifs additionnels énoncés dans le mémoire en réponse. Elle s'insurge encore contre la pétition de principe formulée par la CSSF qui affirmerait que « *même en l'absence d'un préjudice subi par un tiers, la gravité de l'infraction subsiste[rait]* », alors qu'un préjudice au sens de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 ne saurait exister qu'à partir du moment où une infraction aurait été constatée, de sorte que les circonstances énumérées audit article ne sauraient être prises en considération dans le cadre de la détermination de la sanction que dans le cas de la constatation d'une infraction. Elle fait encore valoir qu'elle aurait coopéré avec la CSSF du mieux qu'elle aurait pu, depuis le jour de l'investigation sur son site et jusqu'au jour de sa réplique, ce qui ne serait pas contesté par la CSSF elle-même qui reconnaît que cet élément aurait été pris en considération pour diminuer le montant de l'amende, ce dont elle prend acte. Elle revient encore sur le fait qu'elle aurait été laissée dans l'ignorance du montant par rapport auquel la diminution devrait s'appliquer en considérant que la fourchette de l'amende irait jusqu'à un maximum de 250.000 euros. Elle attire l'attention du tribunal sur le fait qu'elle n'aurait commis antérieurement aucune infraction, nonobstant le fait que la CSSF lui aurait envoyé des courriers d'avertissement pour divers retards et non pour des infractions consommées. Elle relève, à cet égard que la CSSF avancerait cet argument pour la première fois dans le cadre de son mémoire en réponse. Elle reproche encore à l'autorité de surveillance de se référer à des faits survenus trois ans avant les faits litigieux qui n'auraient débouché sur aucune inspection ni sur aucune sanction. Enfin, elle souligne que les états infractionnels relevés n'auraient eu aucune conséquence systémique, même potentielle, ce qui ne serait pas contesté par la CSSF. Elle conclut que les motifs invoqués par la CSSF dans le cadre de son mémoire en réponse ne permettraient nullement d'apporter une motivation ou une justification de la sanction administrative décidée ni quant au type de sanction choisi ni quant au montant fixé par rapport à l'échelle possible et à la prise en compte des différentes circonstances.

La CSSF conclut au rejet de ce moyen pour ne pas être fondé.

Il est constant en cause que la demanderesse a fait l'objet d'une inspection sur son site entre le 6 février et le 16 mars 2018 au cours de laquelle certains manquements à la réglementation financière ont été constatés par la CSSF. Il est encore constant que nonobstant les explications fournies par la demanderesse dans ses prises de position des 4 et 6 juin 2018, suivies d'une réunion avec la CSSF le 2 juillet 2018, la CSSF a constaté des manquements relevant de trois catégories, à savoir des déficiences quant aux obligations de gouvernance interne, quant aux obligations concernant l'externalisation et quant aux obligations en matière d'audit interne, lesquelles ont été détaillées sur 18 pages dans la décision déférée du 27 juillet 2018, telle que confirmée par la décision rendue sur recours gracieux en date du 25 octobre 2018.

Force est au tribunal de constater que dans son moyen tiré de la violation de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, la demanderesse ne conteste pas le principe même des manquements constatés dans les décisions déférées mais remet en cause le montant de l'amende qui lui a été infligée et en conteste surtout son *quantum* dont elle estime ne pas être en mesure de retracer la détermination suivant les critères établis audit article 63-4 de la loi du 5 avril 1993.

Il s'ensuit que le tribunal va procéder à l'examen des critères posés à l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, cités *in extenso* plus en avant, afin de vérifier si la CSSF a déterminé le montant de l'amende infligée, qui se chiffre à 125.000 euros, en conformité avec le prescrit dudit article. Il y a lieu de préciser, dans ce contexte, que l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 prévoit qu'en déterminant le type de sanction administrative, en l'espèce, l'amende, et le niveau des sanctions pécuniaires administratives, elle tient compte de toutes les circonstances, et notamment d'une liste de critères qui sont énumérés de manière non exhaustive et non cumulative dans ledit article. Il est ainsi manifeste que ces critères sont des facteurs d'appréciation qui guident la CSSF dans la détermination du montant de l'amende parmi un faisceau de circonstances porté à sa connaissance.<sup>1</sup>

*a) de la gravité et de la durée de l'infraction ;*

Il échet de relever, pour cadrer le litige, que la CSSF rappelle que le principal client de la demanderesse est un établissement de crédit qui conserve 2656 milliards d'euros d'encours, que 1765 milliards d'euros d'encours y sont administrés et que 1106 milliards d'euros d'encours y sont déposés, de sorte qu'un risque opérationnel telle une cyberattaque pourrait avoir des conséquences dramatiques sur la stabilité financière européenne, ce qui démontre à suffisance la gravité des enjeux. C'est à tort que la demanderesse soutient que sur neuf déficiences constatées par la CSSF dans sa décision du 27 juillet 2018, seule une d'entre elles serait restée en souffrance. En effet, ainsi que le relève, à juste titre, la CSSF, il ressort à suffisance de droit du document intitulé « *CSSF On-Site Inspection, Operationnal Risk & IT Risk Findings, Follow-Up* » daté du 24 octobre 2018, ci-après désigné par « *le Follow-Up du 24 octobre 2018* », et versé par la demanderesse, que si le « *Finding I.A.2.* » a certes bien fait l'objet d'un plan d'action (« *Appropriate plan provided* »), son exécution en est cependant retardée (« *Task delayed* »). Il ressort dudit document que le « *Finding I.B.1* » est en cours de validation (« *Un process d'approbation est en cours de construction avec validation finale par l'ASO/MO pour présentation à la CSSF. L'équipe de ASO va se renforcer pour assurer le Monitoring. Les IWO vont être complété[s] des information[s] issues du process* »). Il ressort encore de ce document que les « *Findings I.C.1 & I.C.2 & I.C.3* » ne sont pas finalisés au vu des commentaires repris sous cette rubrique (« *Les activités d'audits interne seront faites par PWC Luxembourg, la lettre d'engagement CORP est revue par PWC Luxembourg pour y*

<sup>1</sup> trib. adm. 8 mars 2019, n° 40377 du rôle, disponible sous [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu)

*ajouter un addendum spécifique, le plan d'audit CORP est revu par PWC Luxembourg pour y ajouter un addendum spécifique, le processus de validation du suivi de l'audit interne par le Board est en cours de validation »).* Etant donné que sur neuf déficiences constatées par la CSSF dans sa décision du 27 juillet 2018, quatre d'entre elles sont encore en souffrance à la date de la décision confirmative du 25 octobre 2018, soit après une période de trois mois suite à la décision de la CSSF et après une période de sept mois après l'investigation sur les lieux, il ne saurait être raisonnablement contesté que les manquements sont graves et qu'ils ont partiellement perduré dans le temps même au-delà de la date de la décision confirmative.

*b) le degré de responsabilité de la personne physique ou morale responsable de l'infraction ;*

S'il ressort manifestement des pièces et éléments versés en la cause que la demanderesse s'est employée à mettre en œuvre un plan d'action visant à remédier aux manquements constatés, il n'en demeure pas moins que la CSSF relève, à bon droit, que sa responsabilité se trouve engagée du fait de ne pas avoir été en mesure de se tenir à ses propres engagements, et ce, malgré la gravité des déficiences constatées. Ainsi, la CSSF relève, notamment, que la demanderesse s'étant trouvée dans l'impossibilité de remettre les documents relatifs à la clôture comptable au 31 mars 2018, elle a sollicité et obtenu de la CSSF, suite à une demande écrite, un délai supplémentaire jusqu'au 30 novembre 2018, date à laquelle elle a néanmoins informé la CSSF par courrier que certains documents ne pourraient pas lui être communiqués avant le 31 janvier 2019, sans autre précision. La demanderesse relève encore que nonobstant le fait qu'elle aurait sollicité de la part de la CSSF, lors de l'entrevue du 24 octobre 2018, l'accord qu'elle communique à son cocontractant ..., ci-après désigné par « ... », les résultats des tests de pénétration, les documents que la CSSF a reçus le 6 décembre 2018 ne suffisent pas et ne permettent pas de conclure sur le périmètre, l'indépendance et les résultats des tests réalisés. Il ressort encore des pièces et éléments versés en la cause que la CSSF ignore si ces documents ont été communiqués à ... suivant ses instructions. De plus, la CSSF indique ne pas avoir eu de retour sur les tests à réaliser sur « *la plateforme SDSA* ».

*c) la situation financière de la personne physique ou morale responsable de l'infraction, telle qu'elle ressort, par exemple, du chiffre d'affaires total de la personne morale en cause ou des revenus annuels de la personne physique ;*

C'est à juste titre que la CSSF relève que les assises financières de la demanderesse auraient été prises en considération pour le calcul du montant de l'amende, qui n'en constitue, selon les informations non contestées y relatives, que 0,81%. La demanderesse n'est, par conséquent, pas à suivre dans son argument suivant lequel sa situation financière aurait primé dans l'analyse des critères faite par la CSSF pour fixer le montant de l'amende.

*d) l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées par la personne physique ou morale responsable de l'infraction, dans la mesure où ils peuvent être déterminés ;*

C'est à tort que la demanderesse fait valoir qu'elle n'aurait pas tiré d'avantages financiers de l'état infractionnel, dès lors qu'il ressort du Follow-Up du 24 octobre 2018 que la demanderesse procéderait à l'engagement de trois employés (« *Country Security Officer* », « *Compliance Watchmen* », « *Renfort de l'équipe ASO* »), pour remédier aux manquements constatés par la CSSF, ainsi que le relève à bon droit la CSSF. Il est ainsi manifeste que la demanderesse a, à tout le moins, économisé le salaire desdits employés pendant toute la période infractionnelle. Il s'y ajoute que c'est à juste titre que la CSSF relève que, de manière générale, le faible niveau de contrôle interne illustré par un nombre insuffisant d'employés responsables

du *management* et des activités d'audit interne adéquat, sont de nature à mettre en évidence l'économie des coûts réalisée par la demanderesse.

*e) les préjudices subis par des tiers du fait de l'infraction, dans la mesure où ils peuvent être déterminés*

S'il ne ressort certes pas des pièces et éléments visés en la cause, qu'un tiers aurait, en l'état de la cause, fait état d'un préjudice résultant directement ou indirectement des manquements de la demanderesse constatés par la CSSF et que c'est à juste titre que la demanderesse soutient qu'il ne serait pas possible de rapporter la preuve contraire, il n'en demeure pas moins qu'ainsi que le précise le point e), cette circonstance n'est à prendre en considération que dans la mesure où le préjudice peut être déterminé, de sorte qu'au moment où le tribunal est appelé à se prononcer, il ne dispose pas de tous les éventuels éléments pour apprécier cet élément.

*f) le degré de coopération avec la CSSF dont a fait preuve la personne physique ou morale responsable de l'infraction sans préjudice de la nécessité de veiller à la restitution des gains obtenus ou des pertes évitées par cette personne ;*

Force est au tribunal de constater que la CSSF concède que la demanderesse a démontré sa volonté de collaborer en vue de rectifier les manquements et qu'elle n'a pas manqué de tenir compte de son attitude positive pour diminuer le *quantum* de l'amende.

*g) les infractions antérieures commises par la personne physique ou morale responsable de l'infraction ;*

C'est à tort que la demanderesse affirme n'avoir commis aucune infraction antérieurement à l'inspection sur son site ayant conduit à l'adoption de la décision déférée. En effet, il ressort des pièces et éléments soumis au tribunal, dont notamment les lettres de la CSSF du 13 août 2013 et du 18 mai 2017, que de nombreux manquements avaient déjà été constatés, le premier courrier mentionnant, notamment, des déficiences structurelles quant à l'audit interne dont la fonction était inexistante tandis que le second courrier relève, notamment, un manque de conformité aux obligations découlant des circulaires quant à ladite fonction d'audit interne ainsi que l'absence de toute une série de documents à fournir à la CSSF. Il ressort ainsi clairement desdits éléments que la CSSF a dû procéder, au moins à deux reprises avant la décision du 15 mai 2018, au rappel à l'ordre de la demanderesse sur des fonctions essentielles à ses prestations, à savoir notamment celles relatives à l'audit interne.

*h) des conséquences systémiques potentielles de l'infraction ;*

Il ne ressort pas des pièces et éléments soumis au tribunal en l'état du dossier que les manquements de la demanderesse auraient entraîné des conséquences systémiques.

*i) des mesures prises par la personne responsable de la violation pour éviter sa répétition.*

Il ressort des pièces et éléments soumis au tribunal et notamment de la prise de position de la demanderesse du 4 juin 2018 ainsi que du Follow-Up du 24 octobre 2018, que des mesures idoines mais manifestement incomplètes à la date de la décision confirmative du 25 octobre 2018 ont été adoptées par la demanderesse.

Force est au tribunal de constater, suite à l'analyse détaillée des critères de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, telle qu'effectuée ci-avant, qu'il ne saurait être reproché à la CSSF d'en avoir violé son prescrit. En effet, elle a justifié de manière suffisamment retraçable et en conformité avec le prescrit dudit article, dans le cadre de son appréciation discrétionnaire, les éléments énumérés par les critères y fixés parmi un faisceau de circonstances porté à sa connaissance pour déterminer le *quantum* de l'amende dont le tribunal est amené à apprécier le caractère proportionné ci-dessous. Le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

La demanderesse soutient encore que la CSSF aurait commis une erreur manifeste d'appréciation caractérisant un excès de pouvoir sinon un détournement de pouvoir lors de la fixation de l'amende administrative qui serait trop sévère et donc disproportionnée.

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation caractérisant un excès ou un détournement de pouvoir de la CSSF, elle fait plaider que cette dernière aurait omis de prendre en considération l'ensemble des éléments de fait existant tant au jour de la prise de la décision initiale qu'au jour de la décision confirmative sur recours gracieux et qu'elle n'aurait pas suffisamment tenu compte de l'ensemble des circonstances de nature à avoir un impact direct sur les critères énumérés à l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, de sorte à ne pas avoir été en mesure d'apprécier la situation dans son ensemble. Elle estime encore que si l'intention de la CSSF aurait été d'imposer une amende de principe à titre d'exemple, il s'agirait d'un détournement de pouvoir, étant donné que le pouvoir accordé à la CSSF serait un pouvoir de sanction personnalisé et individualisé à la personne poursuivie et non celui d'administrer des amendes à titre d'exemple dissuasif. Elle conclut que la proportionnalité de la peine par rapport à la situation personnelle de la personne poursuivie ne devrait pas prendre le pas sur la volonté de l'autorité administrative d'imposer une sanction exemplaire pour l'ensemble des acteurs du secteur.

Dans son mémoire en réplique, elle conteste l'affirmation de la CSSF suivant laquelle elle aurait indiqué, dans son courrier du 18 mai 2018, qu'elle compterait lui infliger le montant maximal de l'amende, à savoir 250.000 euros, dès lors qu'elle estime que la CSSF l'aurait uniquement informée qu'elle entendrait prononcer à son encontre une amende, qui pourrait se chiffrer jusqu'à 250.000 euros (*up to 250.000 euros*). Elle explique qu'elle reproche à la CSSF d'être restée en défaut de justifier les raisons pour lesquelles, d'une part, le montant maximal de 250.000 euros devait servir de base de calcul et, d'autre part, les circonstances de l'espèce n'auraient permis de diviser ledit montant que par deux. Elle reproche encore à la CSSF d'avoir omis de préciser les raisons pour lesquelles les mesures qu'elles aurait adoptées en vue de remédier aux manquements constatés par la CSSF, ainsi que les progrès enregistrés au jour de la notification de son mémoire en réponse n'auraient pas été pris en considération.

Quant à l'inadéquation de la sanction administrative prononcée, sinon la disproportion du montant de l'amende prononcée, elle soutient qu'en raison de la durée limitativement circonscrite dans le temps des états infractionnels, la CSSF aurait dû prononcer à son encontre une sanction plus adéquate tel l'avertissement ou le blâme. Elle invoque le principe de proportionnalité de l'acte administratif comme critère de détermination d'une sanction administrative qui serait concrétisé par le truchement des éléments énumérés à l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993. Elle estime que si l'amende d'ordre devait être considérée comme constituant la sanction administrative adéquate, l'application des critères de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 aurait dû amener la CSSF à lui imposer une amende d'un montant inférieur. Elle donne à considérer qu'une sanction administrative trop sévère serait de nature « [à] entraîner une annihilation ou un découragement dans la réaction constructive et la prise de responsabilité assumées depuis lors par le contrevenant ». Elle invite, par conséquent, le

tribunal de céans à faire usage de son pouvoir de réformation et à lui imposer une sanction administrative plus adéquate que l'amende d'ordre, sinon un montant plus proportionné.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse relève que la jurisprudence invoquée par la CSSF ne serait pas pertinente pour le cas d'espèce et ne permettrait pas de fournir des motifs explicatifs quant au caractère proportionné de la sanction.

La CSSF conclut au rejet du moyen combiné de l'erreur manifeste d'appréciation caractérisant un excès ou un détournement de pouvoir, voire une inadéquation de la sanction administrative, sinon une disproportion du montant de l'amende prononcée pour ne pas être fondé.

Il y a tout d'abord lieu de rappeler, ainsi que le tribunal l'a retenu plus en avant, que la CSSF a agi dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire de détermination d'une sanction administrative parmi le catalogue de mesures administratives qui sont précisées à l'article 63 (2) de la loi du 5 avril 1993 comme suit : un avertissement, un blâme, une amende d'ordre de 200 à 250.000 euros, une ou plusieurs des mesures suivantes : a) l'interdiction limitée dans le temps ou définitive d'effectuer une ou plusieurs opérations ou activités, ainsi que toutes autres restrictions à l'activité de la personne ou de l'entité, b) l'interdiction professionnelle limitée dans le temps ou définitive des administrateurs, gérants ou dirigeants de fait ou de droit des personnes et entités soumises à la surveillance de la CSSF.

Dès lors que l'autorité administrative agit dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire, le moyen de la demanderesse tiré de l'erreur manifeste d'appréciation de la CSSF ayant conduit à un excès ou à un détournement de pouvoir, voire à une inadéquation de la sanction administrative sinon à une disproportion du montant de l'amende prononcée, s'analyse par le tribunal de céans dans le cadre d'un contrôle de légalité qui est un moyen autonome d'annulation, ainsi que la CSSF le relève à bon droit, s'agissant du contrôle du respect des principes généraux de droit de proportionnalité et du raisonnable. Il s'ensuit que pour effectuer ce contrôle, le tribunal de céans est amené à se placer au jour où l'autorité administrative a statué, en excluant tout changement ultérieur et ce, à partir de la motivation formelle et des éléments qui figurent dans le dossier administratif complétant, le cas échéant, les motifs repris dans la motivation de la décision déférée. Ainsi, le tribunal n'aura pas égard aux développements de la demanderesse relatifs aux mesures adoptées postérieurement à la date de la décision confirmative.

Force est au tribunal de constater que la CSSF a correctement utilisé son pouvoir d'appréciation discrétionnaire en imposant à la demanderesse la sanction de l'amende parmi le catalogue des sanctions prévues à l'article 63(2) de la loi du 5 avril 1993 dont le *quantum* est, par ailleurs, proportionné et raisonnable.

En effet, il ressort des pièces et éléments du dossier et, notamment de la matrice de calcul de l'amende d'ordre extrêmement détaillée, que de nombreux critères ont été pris en considération par la CSSF pour réduire le montant maximal de la sanction s'élevant à 250.000 euros, montant qu'il convenait manifestement de prendre en considération comme base de départ en raison du nombre élevé de graves manquements constatés<sup>2</sup> tenant à des fonctions essentielles de surveillance de la gestion journalière des activités (« *insufficient evidence of the management's oversight of the daily activities* »), à des activités externalisées (« *lack of*

---

<sup>2</sup> Voir la matrice de calcul de l'amende d'ordre de la procédure PANC déclenchée suite au CSP auprès de ... versée par la CSSF

*control and monitoring on outsourced activities* »), au secret professionnel et à la protection des données (« *insufficient control with regard to professional secrecy and data protection* ») et à l'audit interne (« *lack of oversight and supervision of the internal audit function by the board of directors and by the authorized management* », « *inadequate internal audit activity* » and « *improper use of professional third parties for internal audit* »). Il s'y ajoute que la prise en considération du montant maximal de l'amende se trouve *a priori* justifié par le fait qu'au-delà de ces graves manquements liés aux fonctions essentielles de la demanderesse, ceux-ci se sont étendus sur une longue période infractionnelle, à savoir que si la demanderesse a été certes rendue attentive aux violations des dispositions réglementaires depuis l'inspection sur le site entre le 6 février et le 16 mars 2018 et qu'à la date de la décision confirmative du 25 octobre 2018, il n'avait pas été définitivement remédié à tous les manquements, certaines déficiences, notamment l'absence de fonction d'audit interne, avaient déjà été relevées dès le courrier de la CSSF du 13 août 2013. Il est encore à relever que d'autres éléments, tels que les enjeux financiers en présence et l'image et la réputation de la place financière, dès lors que la demanderesse agissant en tant qu'opérateur de systèmes informatiques primaires du secteur financier et opérateur de systèmes informatiques secondaires et de réseaux de communication du secteur financier faisant l'objet d'un agrément de la part de la CSSF, sont certainement des motifs justifiant la prise en considération du montant maximal de l'amende par la CSSF.

Cela étant relevé, c'est à juste titre que la CSSF motive la réduction du montant maximal de l'amende pour aboutir à un montant de 125.000 euros, nonobstant la gravité des manquements constatés, par les motifs suivants : la bonne volonté de coopération de la demanderesse après l'inspection, son empressement à prendre des mesures idoines après l'inspection, le niveau d'implication de son conseil d'administration et de sa direction ainsi que sa situation financière.

Après un examen approfondi des nombreuses pièces et des éléments versés au dossier, le tribunal est amené à conclure qu'il ne saurait être reproché à la CSSF une erreur manifeste d'appréciation ayant conduit à l'imposition d'une sanction disproportionnée, dès lors qu'il lui apparaît que toute autorité de surveillance prudentielle et des marchés dont la mission est de contribuer à la solidité et à la stabilité du secteur financier et ce, exclusivement dans l'intérêt public, aurait considéré, dans les mêmes circonstances, que la sanction est appropriée afin d'atteindre le but que les normes applicables lui fixent, à savoir le respect, par les entités agréées, des réglementations applicables dont la finalité ultime est d'assurer la protection des consommateurs financiers. Il s'y ajoute que le montant de l'amende dont le calcul est retraçable dans la matrice de calcul qui reprend en détail les postes infractionnels et leur quantification n'est manifestement pas excessif par rapport au chiffre d'affaires de la demanderesse, de sorte que l'argument tiré du caractère exemplaire ou dissuasif de l'amende manque, à l'évidence, de pertinence. Partant, le moyen combiné est à rejeter dans son ensemble pour ne pas être fondé.

Quant à l'intention de publication de la décision de la CSSF, la demanderesse reproche en substance à la CSSF sa volonté de publier la sanction de manière nominative sur son site internet, publication qu'elle considère être une sanction administrative à part entière qui constituerait une double sanction, alors qu'un tel but ne serait pas conforme aux objectifs que la CSSF devrait poursuivre. Si elle peut certes admettre que la publication de la sanction puisse servir de publicité à l'action de contrôle et de répression de la CSSF quant aux infractions constatées, dès lors que les personnes soumises à sa surveillance seraient en mesure de constater l'effectivité de l'activité de l'autorité et des sanctions appliquées et de mesurer l'importance de se conformer à l'ensemble des obligations légales, réglementaire ou au titre des circulaires, elle estime néanmoins que la CSSF devrait également tenir compte du souci de ne pas causer de préjudice supplémentaire à la personne visée par la sanction



administrative, préjudice qui pourrait engendrer des pertes importantes d'activités voire entraîner la cessation à terme de son activité. Elle considère que le législateur aurait imposé à la CSSF de tenir compte de la situation de l'administré tant au niveau de l'imposition d'une sanction administrative principale que dans le cadre de l'application d'une sanction administrative complémentaire, telle que la publication de la sanction. Or, elle est d'avis, en l'espèce, que la publication nominative de la décision de la CSSF ne se justifierait aucunement par principe et irait, de surcroît, à l'encontre de l'une des exceptions spécifiquement prévues par la loi du 5 avril 1993. La demanderesse reproche ensuite à la CSSF de violer les principes généraux de sécurité juridique et de confiance légitime en ayant annoncé son intention de publier nominativement la décision de sanction sur son site internet, une fois la décision définitive et ce pour une durée de 5 années, ce qui lui laisserait une certaine latitude pour décider, après l'extinction des voies de recours, une fois la décision devenue définitive et exécutoire, si elle publie ou non cette décision de façon anonyme. Elle est d'avis que l'attitude de la CSSF laisserait subsister un doute quant à la réalité de la publication de nature à enlever tout caractère définitif et prévisible à l'action de l'administration, ce qui entraînerait une insécurité juridique dans son chef en violation des principes généraux de droit de sécurité juridique et de confiance légitime de l'administré. Elle relève encore que la majorité des décisions de sanction assorties d'une publication auraient été publiées de façon anonyme, de sorte qu'elle pourrait légitimement s'attendre, au vu des moyens développés dans ses différents courriers de prise de position et de recours, à ce que la publication intervienne de façon anonyme. Elle réitère ensuite ses développements relatifs à une violation de l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993 ainsi que des articles 6, 7 et 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, mais cette fois-ci en ce qui concerne la publication de la sanction, en estimant que la CSSF aurait dû se justifier à un double niveau, à savoir d'abord sur le principe même d'une publication et ensuite sur les modalités de la publication, à savoir quant au caractère anonyme ou nominatif et quant à la durée. Elle s'empare encore de l'article 63 (2) de la loi du 5 avril 1993 pour souligner que la publicité du prononcé de la sanction ne constituerait qu'une faculté dans le chef de la CSSF et non une obligation. Or, elle estime qu'en envisageant la publication non anonyme, la mesure serait disproportionnée, étant donné qu'elle entraînerait des conséquences collatérales inéluctables, à savoir la mise en péril de son activité avec son principal et quasi unique cocontractant luxembourgeois, ainsi que la mise en péril de l'activité de ses clients à l'encontre de leurs propres clients, lesquels seraient alertés par toute situation affectant un cocontractant ou un sous-traitant de son client principal. Elle ajoute qu'une publication non anonyme de la sanction à prononcer serait susceptible d'entraîner la rupture de la relation contractuelle avec son client principal, ce qui la priverait alors de plus de 80% de ses ressources, l'exposant à une procédure d'insolvabilité et mettant en péril les autres clients pour lesquels elle interviendrait.

Dans son mémoire en réplique, elle conteste l'argument de la CSSF suivant lequel la publication ne figurerait pas parmi les sanctions reprises à l'article 63-4 de la loi du 5 avril 1993, étant donné que ce serait uniquement le choix de publier ou non une décision qui appartiendrait à la CSSF. Elle soutient qu'indépendamment de la publication sous forme anonyme ou nominative, la décision de publication devrait être justifiée par le fait qu'elle ne risque pas de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. Elle réaffirme que la publication de la décision constituerait une sanction supplémentaire et qu'une publication nominative ne se justifierait nullement, dès lors que l'objectif de publicité éducative poursuivie par la publication de la sanction serait atteint par une publication anonyme. En s'appuyant sur la jurisprudence étrangère, elle fait valoir qu'elle ne se trouverait dans aucun des cas de figures y invoqués, tels que celui où des tiers auraient été floués, où le marché aurait été trahi voire où le contrevenant serait récidiviste. Elle réitère son argument suivant lequel la publication

nominative d'une sanction entraînerait une rupture du contrat entre les parties. Elle réfute l'argument de la CSSF suivant lequel l'intérêt public justifierait la publication de la décision, étant donné que seule ... pourrait avoir un intérêt privé à disposer de l'information bien que cet intérêt soit disproportionné au préjudice qu'elle subirait. Elle relève que la CSSF ne justifierait pas la raison pour laquelle une publication nominative serait plus efficace qu'une publication anonyme. Elle estime que la CSSF poursuivrait le seul objectif de lui nuire, ce qui contredirait son affirmation suivant laquelle elle aurait efficacement remédié aux manquements constatés. Pour le surplus, elle réitère ses moyens développés dans ses précédents écrits.

La CSSF conclut au rejet du moyen pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne d'abord le moyen de légalité externe visant à reprocher à la CSSF de ne pas avoir suffisamment motivé son intention de procéder à une publication nominative de sa décision de sanction administrative, force est de rappeler, par renvoi aux développements en droit afférents relatifs à l'amende d'ordre, tels que pris plus haut, qu'en justifiant son intention de procéder à une publication nominative de sa sanction par le résultat d'un examen de proportionnalité qu'elle a fait au regard des circonstances de l'affaire, ensemble les explications dans ses mémoires produits à l'instance, la CSSF a largement répondu aux exigences réglementaires telles qu'interprétées par la jurisprudence constante, de sorte que le moyen de légalité externe tenant à une violation des articles 6, 7 et 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est à rejeter.

Il échet ensuite de relever, tel que l'a soutenu la CSSF à juste titre, que la publication des décisions prises par elle ne figure pas parmi les sanctions à disposition tel que figurant au catalogue de l'article 63, paragraphe (2) de la loi du 5 avril 1993, de sorte que tout développement y relatif de la partie demanderesse est d'ores et déjà à écarter.

Au fond, il appartient au tribunal de rappeler les dispositions applicables à l'espèce.

Selon l'article 63, paragraphe (2) alinéa 2 de la loi du 5 avril 1993, « *la CSSF peut rendre publiques les sanctions prononcées en vertu du présent article, à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause* ».

L'article 43 (1) de la loi du 5 avril 1993 dispose que « *la CSSF exerce ses attributions de surveillance prudentielle exclusivement dans l'intérêt public. Si l'intérêt public le justifie, elle peut rendre ses décisions publiques* ».

Il ressort de la lecture de ces dispositions que la décision de rendre publique une sanction prononcée constitue une décision résultant du pouvoir discrétionnaire de la CSSF, son choix étant guidé notamment par l'intérêt public d'une telle publication.

Force est de relever ensuite que l'article 63, paragraphe (2), alinéa 2 de la loi du 5 avril 1993 ne vise pas la possibilité d'anonymiser cette publication, une telle possibilité n'étant prévue qu'à l'article 63-3 de la loi du 5 avril 1993, certes invoqué par la partie demanderesse, mais qui n'est applicable qu'aux sanctions « *imposées en vertu des articles 63-1 ou 63-2* » de cette même loi, dispositions non applicables en l'espèce, alors que la sanction litigieuse a été prise sur le pied de l'article 63, paragraphe (1) de la loi du 5 avril 1993.

En l'espèce, c'est à juste titre que la CSSF a retenu que la publication de la sanction ni ne perturbe ni ne perturbera gravement les marchés ni ne causera de préjudice disproportionné à la demanderesse, de sorte qu'elle est manifestement proportionnée. En effet, étant donné que la demanderesse se prévaut tout au long de ses écrits de mesures idoines qu'elle aurait adoptées tant préalablement à l'adoption de la décision déférée qu'à sa suite, en se référant notamment au rapport du mois de janvier 2019, il lui sera aisé, au vu desdites mesures, de rassurer son cocontractant sur la qualité de ses prestations financières désormais en adéquation avec les dispositions légales et réglementaires, de sorte que vu l'antériorité des faits toisés, il n'y a pas lieu de craindre une résiliation unilatérale de ses obligations contractuelles dans le chef de ... en raison de la seule publication de la sanction infligée à la demanderesse qui serait ainsi de nature à lui causer un préjudice disproportionné.

Le tribunal ne saurait suivre l'argument de la demanderesse suivant lequel, seul son cocontractant, ..., aurait un intérêt privé et limité à l'information contenue dans la décision. En effet, la publication d'une décision assure incontestablement l'efficacité et l'effet dissuasif de la mesure administrative, ainsi que le relève la CSSF en citant le considérant (35) de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, auquel il convient encore d'ajouter le caractère préventif de la mesure, étant donné que la publication tend à prévenir la commission de manquements ultérieurs par l'intéressé. Illustrant l'efficacité de la sanction administrative, sa publication permet de surcroît d'asseoir la crédibilité de l'action de l'autorité administrative, dès lors qu'elle a pour objectif de conforter les destinataires de la norme dans la capacité de l'Etat d'en assurer le respect, ces derniers étant, en l'espèce, les consommateurs financiers. Ainsi, le tribunal se rallie à la décision de la CSSF de publier la sanction infligée à la demanderesse de manière nominative, dès lors que la publicité de la mesure est de nature à faire prendre conscience à la demanderesse, soucieuse de sa réputation dans le secteur financier, de l'importance du respect des obligations légales et réglementaires, alors que cet objectif ne serait manifestement pas atteint par la voie d'une simple publication anonyme de la sanction, si un tel aménagement de la publication était envisageable pour la CSSF.

Au vu de ce qui précède, le tribunal retient que la décision de publication de la sanction administrative est proportionnée et est de nature de remplir les objectifs assignés par les dispositions légales concernées en termes d'efficacité, de dissuasion et de prévention de la mesure administrative, sans que cette conclusion ne soit éternuée par les principes de la sécurité juridique, respectivement de la confiance légitime invoqués par la partie demanderesse sans pour autant faire valoir un droit acquis concret, respectivement un changement d'attitude de la part de la CSSF, le simple fait que le législateur lui ait arrogé un pouvoir discrétionnaire ne saurait évidemment aboutir à violer le principe de la sécurité juridique.

Au vu des développements repris ci-dessus, le recours est à rejeter pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Au-delà du constat qu'au vu de l'issue défavorable du litige pour la partie demanderesse, le tribunal ne saurait admettre une demande en sursis à exécution<sup>3</sup>, il découle de l'engagement pris par la CSSF, dans le cadre de l'ordonnance du 14 décembre 2018, tel qu'également réitéré dans le cadre de la présente instance, visant à attendre que l'amende qu'elle a prononcée soit coulée en force de chose jugée avant de procéder à la publication de sa décision, que la demande visant à obtenir un effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel

---

<sup>3</sup> trib. adm., 16 août 2000, n° 12214 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 528.

sur le fondement de l'article 35 de la loi du 21 juin 1999 manque d'objet. Cette demande encourt dès lors le rejet.

Au vu de l'issue du litige, il y a lieu de rejeter la demande en obtention d'une indemnité de procédure d'un montant de 5000 euros.

**Par ces motifs**

le tribunal administratif, quatrième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié, partant le rejette ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation

rejette la demande basée sur l'article 35 de la loi du 21 juin 1999 ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros formulée par la partie demanderesse ;

condamne la demanderesse aux frais et dépens ;

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,  
Anne Gosset, premier juge,  
Olivier Poos, premier juge,

et lu à l'audience publique du 29 septembre 2020 par le premier vice-président, en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 29 septembre 2020  
Le greffier du tribunal administratif